PRB 05-48E

Library of Parliament Bibliothèque du Parlement

THE ACCOUNTABILITY OF DEPUTY MINISTERS BEFORE PARLIAMENT

Alex Smith
Political and Social Affairs Division

Revised 28 March 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

106-04182/

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
MINISTERIAL ACCOUNTABILITY	2
DEPUTY MINISTERIAL ACCOUNTABILITY	2
RECOMMENDATIONS FOR CHANGE	3
ACCOUNTING OFFICERS IN THE UNITED KINGDOM	5
FOR AND AGAINST	6
FUTURE DEVELOPMENTS	7
SUGGESTED FURTHER READING	8

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE ACCOUNTABILITY OF DEPUTY MINISTERS BEFORE PARLIAMENT

INTRODUCTION

In normal circumstances, the traditional understanding of ministerial accountability, whereby ministers are accountable to Parliament and departmental officials appear before parliamentary committees on behalf of their minister, works well. When things do not go well, however, and when public controversy arises, some begin to question this understanding of ministerial accountability. Several recent controversies, such as occurred with the sponsorship program and the Human Resources and Development Canada grants and contributions program, have resulted in frustration over determining who was responsible and thus ultimately accountable. This has led some to ask whether there should be greater accountability of senior public servants, most notably deputy ministers, before parliamentary committees. Opinions on this issue are divided, and the government has consistently defended the traditional understanding of accountability.

This paper seeks to clarify the debate surrounding the accountability of deputy ministers before parliamentary committees. It begins by presenting the traditional understanding of ministerial and deputy ministerial accountability as presented by the Privy Council Office.[1] It then discusses various recommendations for change that have been made over the past 30 years, including the adoption of the accounting officer model employed in the United Kingdom. The possibility of making changes to the accountability of deputy ministers has generated a lot of debate, so a brief discussion of the arguments for and against is presented. The paper concludes with a look at possible future developments.

---

(1) See: Privy Council Office, *Responsibility in the Constitution*, 1977, reissued in 1993; *A Guide for Ministers and Secretaries of State*, 2002; *Guidance for Deputy Ministers*, 2003; and *Governing Responsibly: A Guide for Ministers and Ministers of State*, 2004.

MINISTERIAL ACCOUNTABILITY

At the core of Canada's parliamentary system is the constitutional convention and practice of ministerial accountability. Ministers of the Crown are responsible and accountable to Parliament collectively, as part of Cabinet, and individually, as minister in charge of a department. This convention arises out of the democratic principle that elected officials should be held accountable for the functioning of the government.

The Prime Minister appoints ministers and assigns specific duties to them. Parliament also confers statutory powers on ministers, who are thereby individually responsible to Parliament and the Prime Minister for the exercise of authority given to them. They are responsible for their own actions and those of their department. If errors or wrongdoings are committed by officials under their direction, ministers are responsible for promptly taking the necessary remedial steps and for providing assurances to Parliament that appropriate corrective action has been taken.

Accountability is the means of enforcing responsibility. Ministers must provide an account to Parliament of how their responsibilities have been carried out; depending on the circumstances, they must accept personal responsibility for problems that could have been avoided if appropriate action had been taken. Whether a minister has acted appropriately is a matter to be judged by Parliament. The Prime Minister may reaffirm support for a minister or ask for his or her resignation.

Answerability refers to the duty to inform and explain, but does not include the potential personal consequences that are part of accountability. For example, ministers are answerable for actions taken by non-departmental bodies and agencies within their portfolio, but they are not accountable for actions over which they do not have authority.

DEPUTY MINISTERIAL ACCOUNTABILITY

Deputy ministers support ministers by providing impartial policy advice, effective departmental management, and fulfilment of authorities delegated to them by ministers.[2]

---

(2) Deputy ministers are empowered to act on behalf of their minister by subsection 24(2) of the *Interpretation Act*.

Certain provisions of the *Financial Administration Act*,[3] the *Public Service Employment Act*, and the *Official Languages Act* assign some powers directly to the deputy ministers.

Deputy ministers are accountable to their ministers, and to the Prime Minister through the Clerk of the Privy Council.[4] Deputy ministers are also accountable to the Public Service Commission and the Treasury Board for authorities directly delegated or assigned to them relating to financial and human resource management.[5]

One of the deputy minister's fundamental responsibilities is to support the minister's accountability to Parliament. Deputy ministers and other departmental officials appear before parliamentary committees *on behalf of* their minister by answering questions and providing information, but they explain rather than defend or debate policies. Public servants do not have a public voice, or identity, distinct from their minister; they are anonymous.

In cases of unresolved disagreements between the deputy minister and his or her minister regarding the operations of the department, the deputy minister is advised to discuss the matter with the Clerk of the Privy Council.

RECOMMENDATIONS FOR CHANGE

This traditional understanding of the respective accountability of ministers and deputy ministers has not been universally accepted. In fact, there have been numerous recommendations for changes that would make deputy ministers more accountable before parliamentary committees.

In its 1979 report, the Royal Commission on Financial Management and Accountability (Lambert Commission) observed that the context in which the traditional convention of ministerial responsibility was formulated had changed. The heavy demands placed on ministers, and their numerous responsibilities, make it difficult for them to function as

---

(3) Sections 31(1), 11(3), 32(2), 34, and 62 of the *Financial Administration Act* assign specific responsibilities to deputy ministers: preparing a division of an appropriation included in the Estimates; ensuring an adequate system of control; establishing procedures and maintaining records respecting the control of financial commitments; providing the required certification to authorize any payment; and maintaining adequate records in relation to public property.

(4) Deputy ministers are appointed by the Governor in Council on the recommendation of the Prime Minister.

(5) The Treasury Board provides deputy ministers with a list of management expectations in its *Management Accountability Framework*.

the only link between Parliament and the bureaucracy. The growth and complexity of departmental business means that additional measures are needed to ensure that departmental officials are fulfilling their responsibilities and being held accountable for performance. However, the Commission observed that "deputy heads are not regularly held accountable in a systematic or coherent way for program management and departmental administration. It is essential that the authority of deputies with respect to administration be clearly prescribed, and that they be held accountable for that administration."(6) Consequently, the Commission recommended that "the deputy minister as chief administrative officer account for his performance of specific delegated or assigned duties before the parliamentary committee responsible for the scrutiny of government expenditures, the Public Accounts Committee."(7)

In 1985, the Special Committee on Reform of the House of Commons (McGrath Committee) stated that: "The doctrine of ministerial accountability undermines the potential for genuine accountability on the part of the person that ought to be accountable – the senior officer of the department."(8) The Committee said it heard many arguments favouring the establishment of a new doctrine of deputy ministerial responsibility relating to administration. It called for deputy ministers to be accountable before parliamentary committees for the administration of their departments.

In May 2005, the House of Commons Standing Committee on Public Accounts recommended: "that deputy ministers be designated as accounting officers with responsibilities similar to those held by accounting officers in the United Kingdom"; as such, deputy ministers should be held to account before the Committee.(9)

The federal government has continually resisted making any changes to the accountability of deputy ministers before Parliament. In its 1977 submission to the Lambert Commission, the government concluded: "The attempt . . . to identify discrete areas of official accountability to Parliament would likely result in the further blurring of lines of accountability,

---

(6) Royal Commission on Financial Management and Accountability (Allen Thomas Lambert, Commissioner), *Final Report*, Ottawa, March 1979, p. 189.

(7) *Ibid.*, p. 374.

(8) Special Committee on Reform of the House of Commons (the Hon. James McGrath, Chairman), *Third Report*, Ottawa, 1985, p. 21.

(9) House of Commons Standing Committee on Public Accounts, *Governance in the Public Service of Canada: Ministerial and Deputy Ministerial Accountability*, 10th Report, Ottawa, May 2005, http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/38/1/parlbus/commbus/house/PACP/report/RP1812721/PACP_Rpt10/PACP_Rpt10-e.pdf.

weakening the ability of the House to hold the minister responsible when it chooses for matters falling under his or her authority."[10] In its response to the Public Accounts Committee, the government said that there is no ambiguity in the current system: ministers are responsible and accountable to Parliament for the management of their departments, and deputy ministers are accountable to their ministers and to the Prime Minister.[11] The government also argued that the fact that certain powers are given to deputy ministers by statute does not mean that Parliament should oversee compliance.

ACCOUNTING OFFICERS IN THE UNITED KINGDOM

Some see the adoption of the British practice of the accounting officer as a way of instituting greater accountability of deputy ministers before parliamentary committees.[12] It is likely that the Lambert Commission and the McGrath Committee had the accounting officer model in mind when discussing the need for greater deputy ministerial accountability, and the Public Accounts Committee specifically mentioned the accounting officer model.

In the United Kingdom, a department's accounting officer, usually the permanent secretary (the equivalent of the deputy minister), is personally accountable before the Public Accounts Committee for financial regularity, propriety and value for money within the department. The accounting officer has personal responsibility for the keeping of proper accounts, prudent and economical administration, the avoidance of waste and extravagance, and the efficient and effective use of all the available resources.[13]

In the case of disagreement between the minister and the accounting officer, the accounting officer should set out his or her objections in writing. The minister may nonetheless proceed, but the accounting officer may seek written instruction to take the action. The correspondence would then be sent to the Treasury and the Comptroller and Auditor General. If the accounting officer had obtained written direction from the minister, the Committee would recognize that the accounting officer bears no personal responsibility for a questionable action.

---

(10) Privy Council Office (1977), Chapter VII.

(11) Treasury Board Secretariat, *Government Response to the 10th Report of the Standing Committee on Public Accounts*, August 2005, http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gr-rg/2005/0817_e.asp.

(12) C. E. S. Franks, "Responsibility, Accountability, and the Sponsorship Affair," *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 27, No. 3, Autumn 2004, pp. 16-18, http://www.parl.gc.ca/infoparl/english/issue.htm?param=162&art=1105.

(13) Information on the accounting officer came from the United Kingdom Treasury office's Web site at: http://www.government-accounting.gov.uk/current/content/ga_04_1.htm.

FOR AND AGAINST

The possibility of making changes to the accountability of deputy ministers and their relationship to Parliament has generated strong debate, both for and against.

Those who support change sometimes argue that it would merely be a formalization of current practice and that it would clarify who is responsible for what, since parliamentary committees already try to hold deputy ministers to account.(14) Also, since certain powers are specifically delegated to deputy ministers, such as through the *Financial Administration Act*, they should be accountable before parliamentary committees in their own right for those powers, rather than always appearing on behalf of their minister.(15) Deputy ministers, like accounting officers in the United Kingdom, could be called *before* the Public Accounts Committee to account for their exercise of responsibilities, though the minister would still be accountable *to* Parliament. Lastly, it is argued that the consequences of maladministration, such as occurred with the sponsorship program, can undermine public trust and confidence in our system of parliamentary government. Adopting a system like the United Kingdom's accounting officer model would help to strengthen financial management and deter abuse.(16)

Those who argue against change say that the doctrine of ministerial accountability, whereby ministers are accountable to Parliament and departmental officials appear on behalf of their minister, must be maintained because our system is based on the accountability of elected officials.(17) They claim that there is not much difference between the British and Canadian versions of accountability, since deputy ministers in Canada do appear before parliamentary committees to provide answers about the administration of their department. Any attempt to institute formal and direct accountability of officials to Parliament would divide the responsibilities of ministers and blur the lines of accountability. Some authors believe that altering the accountability of deputy ministers is based on an unrealistic assumption about the possibility of

---

(14) Peter Aucoin and Mark D. Jarvis, *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*, Canada School for Public Service, Ottawa, 2005, http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/pdfs/p131_e.pdf.

(15) C. E. S. Franks, "Ministerial and Deputy Ministerial Responsibility and Accountability in Canada," Submission to the House of Commons Standing Committee on Public Accounts, 11 January 2005.

(16) Franks (2004), pp. 16-18.

(17) James R. Mitchell and Sharon L. Sutherland, "Relations between Politicians and Public Servants," in Mohamed Charih and Arthur Daniels, eds., *New Public Management and Public Administration in Canada*, Institute of Public Administration of Canada, Toronto, 1997.

separating policy from administration.[18] Another often repeated concern is that the accountability of public servants before parliamentary committees would remove the anonymity of senior officials by exposing them to potentially partisan attacks, and thereby politicize the public service.[19] Lastly, it is argued that if deputy ministers were to regularly question decisions of their ministers by asking for directions in writing, it could undermine the trust that is essential to an effective relationship between ministers and deputy ministers.[20]

FUTURE DEVELOPMENTS

In its October 2005 *Review of the Responsibilities and Accountabilities of Ministers*, the federal government, under the Liberal Party of Canada, reiterated its defence of the traditional understanding of accountability, while committing to make some changes. For example, the government was prepared to amend the *Financial Administration Act* to give more explicit statutory authority to the deputy minister for management responsibilities, under the minister, including authority to sign the accounts.[21]

The Conservative Party of Canada, however, promised in its election platform to make deputy ministers the accounting officer for their department and to require that ministers provide written instructions to deputy ministers in the case of disagreement; those instructions would be shared with the Auditor General and Comptroller General.[22] As a result of the Conservative electoral victory of 23 January, these changes are expected to be part of a proposed *Federal Accountability Act*.

The Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities (the Gomery Commission) has also recommended, in its second report, that the government should declare that deputy ministers are accountable in their own right for their statutory and delegated responsibilities before the Public Accounts Committee. The Commission has recommended that a formal process should be established whereby a minister could overrule

---

(18) Sharon L. Sutherland, "Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem," *Canadian Journal of Political Science*, March 1991, pp. 91-120.

(19) Gordon Osbaldeston, *Keeping Deputy Ministers Accountable*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1989.

(20) Aucoin and Jarvis (2005).

(21) President of the Treasury Board, "Management in the Government of Canada – A Commitment to Continuous Improvement," Discussion Paper, October 2005, p. 9.

(22) Conservative Party of Canada, *Stand Up for Canada*, December 2005, p. 13, http://www.conservative.ca/media/20060113-Platform.pdf.

a deputy minister's objection to a proposed course of action, but the minister's decision should be recorded in correspondence and forwarded to the Comptroller General and made available to the Auditor General.(23) These recommendations may serve to enhance support for the approach anticipated from the new government.

SUGGESTED FURTHER READING

Aucoin, Peter. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Institute for Research on Public Policy, Montréal, 1995. (See esp. "Securing Accountability," pp. 217-242.)

Aucoin, Peter, and Mark D. Jarvis. *Modernizing Government Accountability: A Framework for Reform*. Canada School for Public Service, Ottawa, 2005. http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/pdfs/p131_e.pdf.

Axworthy, Thomas. *Addressing the Accountability Deficit: Why Paul Martin's Minority Government Must Pay More Attention to the Three A's*. Institute for Research on Public Policy, Montréal, 2004.

————. "The Responsibility Crisis in Canada." *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 28, Summer 2005, pp. 7-12.

Forcese, Craig, and Aaron Freeman. *The Laws of Government: The Legal Foundations of Canadian Democracy*. Irwin Law, Toronto, 2005. (See esp. pp. 384-399.)

Franks C. E. S. "Not Anonymous: Ministerial Responsibility and the British Accounting Officers." *Canadian Public Administration*, Vol. 40, No. 4, Winter 1997, pp. 626-652.

————. "Responsibility, Accountability, and the Sponsorship Affair." *Canadian Parliamentary Review*, Vol. 27, Autumn 2004, pp. 16-18. http://lpintrabp.parl.gc.ca/lopimages2/bibparlcat/6000/Ba388557.pdf.

————. *Ministerial and Deputy Ministerial Responsibility and Accountability in Canada: A Submission to the Public Accounts Committee*. Ottawa, 2005. http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/Documents/38/1/parlbus/commbus/house/reports/PACP_RespAcc/PACP_RespAcc-e.pdf.

---

(23) Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, *Restoring Accountability – Recommendations*, February 2006, p. 200, http://www.gomery.ca/en/phase2report/recommendations/.

House of Commons Standing Committee on Public Accounts. *Governance in the Public Service of Canada: Ministerial and Deputy Ministerial Accountability*. Communication Canada, Ottawa, 2005. http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/38/1/parlbus/commbus/house/PACP/report/RP1812721/PACP_Rpt10/PACP_Rpt10-e.pdf.

Kernaghan, Kenneth. "Power, Parliament and Public Servants in Canada: Ministerial Responsibility Reexamined." *Canadian Public Policy*, Vol. 3, Summer 1979, pp. 383-396.

Mitchell, James R. "Reply to C. E. S. Franks." *Canadian Public Administration*, Vol. 40, No. 4, Winter 1997, pp. 653-657.

Osbaldeston, Gordon. *Keeping Deputy Ministers Accountable*. McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1989.

Privy Council Office. *Guidance for Deputy Ministers*. Privy Council Office, Ottawa, 2003. http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/gdm-gsm/gdm-gsm_temp_e.pdf.

Savoie, Donald J. *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*. University of Toronto Press, Toronto, 2003.

Sutherland, Sharon L. "Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem." *Canadian Journal of Political Science*, March 1991, pp. 91-120.

Thomas, Paul G. "The Changing Nature of Accountability." In *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, ed. B. Guy Peters and Donald J. Savoie. Canadian Centre for Management Development, Montréal, 1998, pp. 348-393.

Treasury Board of Canada Secretariat. *Meeting the Expectations of Canadians – Review of the Responsibilities and Accountabilities of Ministers and Senior Officials*. Report to Parliament, Ottawa, 2005. http://www.tbs-sct.gc.ca/report/rev-exa/ar-er_e.pdf.

PRB 05-48F

Library of Parliament / Bibliothèque du Parlement

LA RESPONSABILISATION DES SOUS-MINISTRES DEVANT LE PARLEMENT

Alex Smith
Division des affaires politiques et sociales

Révisé le 28 mars 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE	2
LA RESPONSABILISATION DES SOUS-MINISTRES	3
RECOMMANDATIONS DE CHANGEMENT	4
L'AGENT COMPTABLE AU ROYAUME-UNI	5
LE POUR ET LE CONTRE	6
PERSPECTIVES D'AVENIR	8
LECTURES SUGGÉRÉES	9

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RESPONSABILISATION DES SOUS-MINISTRES DEVANT LE PARLEMENT

INTRODUCTION

En temps normal, l'application du principe traditionnel de la responsabilité ministérielle fonctionne bien : les ministres sont comptables devant le Parlement et les hauts fonctionnaires des ministères comparaissent devant les comités parlementaires au nom de leur ministre. Cependant, quand les choses vont mal et qu'il s'ensuit une controverse publique, certains se mettent à contester cette interprétation de la responsabilité ministérielle. Plusieurs controverses récentes, comme celles qui ont été soulevées par le programme des commandites et le programme des subventions et contributions de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, ont été extrêmement frustrantes dans la mesure où il était très difficile de déterminer qui était responsable et donc comptable. On a fini par se demander si les hauts fonctionnaires, en particulier les sous-ministres, devraient être davantage comptables devant les comités parlementaires. Les avis sont partagés, et le gouvernement défend avec constance l'interprétation traditionnelle de la notion de responsabilité.

Le présent document vise à clarifier le débat qui entoure la question de la responsabilisation des sous-ministres vis-à-vis des comités parlementaires. Il présente d'abord l'interprétation traditionnelle de la responsabilité des ministres et des sous-ministres selon le Bureau du Conseil privé[1]. Il décrit ensuite les changements recommandés depuis une trentaine d'années, y compris l'adoption du modèle de l'agent comptable du Royaume-Uni. Puisque l'éventualité d'une modification de la responsabilisation des sous-ministres a suscité de nombreux débats, le document donne aussi un aperçu des arguments pour et contre cette solution. Enfin, il examine l'évolution possible de la question.

---

(1) Voir Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*, 1977, réimprimé en 1993; *Le guide du ministre et du secrétaire d'État*, 2002; *Guide du sous-ministre*, 2003; et *Gouverner de façon responsable : le guide du ministre et du ministre d'État*, 2004.

LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE

La convention constitutionnelle et la responsabilité ministérielle sont au cœur du régime parlementaire du Canada. Les ministres fédéraux sont responsables devant le Parlement et doivent lui rendre des comptes, collectivement à titre de membres du Cabinet et individuellement à titre de ministres à la tête d'un ministère. Cette convention émane du principe démocratique selon lequel les représentants élus doivent être tenus responsables du fonctionnement du gouvernement.

Le premier ministre nomme les ministres et leur confie des responsabilités spécifiques. Par ailleurs, le Parlement confère aux ministres des pouvoirs prévus dans des lois, ce qui les rend comptables devant le Parlement et le premier ministre de l'exercice de ces pouvoirs. Ils sont responsables de leurs actions, ainsi que de celles de leur ministère. Si les fonctionnaires qui relèvent d'eux commettent des erreurs ou des fautes, les ministres doivent intervenir rapidement pour remédier à la situation et assurer le Parlement que des mesures correctives ont été prises.

La reddition de comptes est la concrétisation des principes de la responsabilité. Elle suppose que les ministres rendent compte au Parlement de la façon dont ils se sont acquittés de leurs responsabilités. Suivant les circonstances, les ministres doivent assumer personnellement les conséquences de problèmes qui auraient pu être évités si les mesures nécessaires avaient été prises. Juger de la pertinence des agissements d'un ministre est du ressort du Parlement. Le premier ministre a la prérogative de réaffirmer son appui au ministre ou de demander sa démission.

On entend par obligation de s'expliquer le devoir d'informer et d'expliquer, mais sans les conséquences personnelles potentielles associées à l'obligation de rendre des comptes. Par exemple, les ministres sont tenus d'expliquer les actes posés par les organismes et les entités non ministériels de leur portefeuille, mais ils ne sont pas tenus responsables des actions d'entités qui ne relèvent pas d'eux.

LA RESPONSABILISATION DES SOUS-MINISTRES

Le sous-ministre appuie son ministre en lui offrant des conseils impartiaux en matière de politique, en dirigeant de façon efficace le ministère et en exécutant les attributions qui lui ont été déléguées par le ministre(2). Certaines dispositions de la *Loi sur la gestion des finances publiques*(3), de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et de la *Loi sur les langues officielles* attribuent certains pouvoirs directement aux sous-ministres.

Le sous-ministre rend des comptes à son ministre, et au premier ministre par l'intermédiaire du greffier du Conseil privé(4). Il rend aussi compte à la Commission de la fonction publique et au Conseil du Trésor des pouvoirs qui lui sont directement délégués ou attribués en matière de gestion des ressources humaines et financières(5).

Une des responsabilités fondamentales du sous-ministre consiste à appuyer la reddition de comptes du ministre au Parlement. Quand les sous-ministres et d'autres hauts fonctionnaires comparaissent devant les comités parlementaires *au nom* de leur ministre, ils répondent à des questions et fournissent de l'information; leur rôle consiste alors essentiellement à fournir des explications, et non à défendre des politiques ou à en débattre. En matière d'affaires publiques, les fonctionnaires n'ont pas de voix ou d'identité distincte de celle de leur ministre; ils sont anonymes.

Quand un sous-ministre n'arrive pas à s'entendre avec son ministre sur le fonctionnement du ministère, il est invité à soumettre le problème au greffier du Conseil privé.

---

(2) Les sous-ministres sont habilités à agir au nom de leur ministre en vertu du par. 24(2) de la *Loi d'interprétation*.

(3) Les par. 31(1), 11(3) et 32(2) ainsi que les art. 34 et 62 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* attribuent des responsabilités précises aux sous-ministres : préparer la répartition d'un crédit prévu au Budget, voir à l'application de méthodes de contrôle appropriées, instituer les procédures et conserver les dossiers nécessaires au contrôle des engagements financiers, produire les attestations nécessaires à l'autorisation de tout paiement et tenir des inventaires des biens publics placés sous la responsabilité du ministère.

(4) Les sous-ministres sont nommés par décret sur la recommandation du premier ministre.

(5) Le Conseil du Trésor fournit aux sous-ministres une liste d'attentes en matière de gestion dans son *Cadre de responsabilisation de gestion*.

RECOMMANDATIONS DE CHANGEMENT

Cette interprétation traditionnelle de l'obligation de rendre compte des ministres et des sous-ministres n'est pas universellement acceptée. En fait, de nombreux changements ont été recommandés qui renforceraient l'obligation des sous-ministres de rendre compte devant les comités parlementaires.

Dans son rapport de 1979, la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert) a fait remarquer que le contexte avait bien changé depuis l'élaboration de la convention traditionnelle de la responsabilité ministérielle. La charge de travail des ministres et leurs nombreuses responsabilités faisaient qu'il leur était bien difficile de demeurer le seul lien entre le Parlement et l'appareil bureaucratique. La croissance et la complexité des activités des ministères étaient telles qu'il fallait prendre des mesures additionnelles pour voir à ce que les hauts fonctionnaires s'acquittent de leurs responsabilités et rendent compte de leur rendement. La Commission a cependant fait remarquer que « les sous-ministres ne sont pas tenus régulièrement imputables, de façon systématique et cohérente, en ce qui a trait à la gestion des programmes et à l'administration du ministère. Il est indispensable de bien préciser quels sont les pouvoirs des sous-ministres en matière d'administration et de leur demander d'en rendre compte. »[(6)] Par conséquent, la Commission a recommandé que « le sous-ministre en tant que chef de l'administration rende compte de l'exécution des devoirs spécifiques qui lui ont été délégués ou désignés, devant le comité parlementaire responsable de la vérification des dépenses du gouvernement, c'est-à-dire le Comité des comptes publics »[(7)].

En 1985, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (le Comité McGrath) a déclaré que « la doctrine de la responsabilité ministérielle limite la responsabilité de celui qui devrait être tenu responsable, à savoir le plus haut fonctionnaire du ministère »[(8)]. Le Comité a dit avoir entendu de nombreux arguments en faveur de l'établissement d'une nouvelle doctrine de la responsabilité des sous-ministres en matière d'administration suivant laquelle les sous-ministres devraient rendre compte de l'administration de leur ministère devant les comités parlementaires.

---

(6) Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (Allen Thomas Lambert, Président de la Commission), Rapport final, Ottawa, mars 1979, p. 216.

(7) *Ibid.*, p. 427.

(8) Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (président : James A. McGrath), Troisième rapport, juin 1985, p. 23.

En mai 2005, le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes a recommandé « [q]ue les sous-ministres soient désignés agents comptables chargés de responsabilités semblables à celles qui incombent aux agents comptables en Grande-Bretagne »[9]; ainsi, les sous-ministres devraient être comptables devant le Comité.

Le gouvernement fédéral résiste depuis longtemps à l'idée de modifier l'obligation de rendre compte des sous-ministres devant le Parlement. Dans son mémoire de 1977 à la Commission Lambert, il conclut que « tout effort visant à définir les secteurs qui doivent relever spécifiquement de la responsabilité des fonctionnaires aurait pour effet d'effacer davantage les limites de responsabilité et d'affaiblir le cas échéant l'aptitude de la Chambre à tenir le ministre responsable des questions qui sont de sa compétence »[10]. Dans sa réponse au Comité des comptes publics, le gouvernement a dit que le système actuel ne comportait aucune ambiguïté : les ministres sont responsables et ont l'obligation de rendre compte au Parlement de la gestion de leur ministère et les sous-ministres rendent compte à leur ministre et au premier ministre[11]. Le gouvernement a soutenu aussi que le fait que certains pouvoirs soient conférés aux sous-ministres par une loi ne veut pas dire que le Parlement doive surveiller la manière dont ces pouvoirs sont exercés.

L'AGENT COMPTABLE AU ROYAUME-UNI

Certains voient dans l'adoption du modèle britannique de l'agent comptable une manière de renforcer l'obligation de rendre compte des sous-ministres devant les comités parlementaires[12]. Il est probable que la Commission Lambert et le Comité McGrath avaient le modèle de l'agent comptable en tête quand ils ont fait valoir la nécessité d'accroître la responsabilité des sous-ministres, et le Comité des comptes publics a mentionné en particulier le modèle de l'agent comptable.

---

(9) Comité permanent des comptes publics, *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, 10e rapport, Ottawa, mai 2005 (http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/38/1/parlbus/commbus/house/PACP/report/RP1812721/PACP_Rpt10/PACP_Rpt10-f.pdf).

(10) Bureau du Conseil privé (1977), chap. VII.

(11) Secrétariat du Conseil du Trésor, *Réponse du gouvernement au dixième rapport du Comité des comptes public*, août 2005 (http://www.tbs-sct.gc.ca/report/gr-rg/2005/0817_f.asp).

(12) C.E.S. Franks, « La responsabilité, la reddition de comptes et l'affaire des commandites », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27, n° 3, automne 2004, p. 16 à 18 (http://www.parl.gc.ca/infoparl/francais/issue.htm?param=162&art=1105).

Au Royaume-Uni, l'agent comptable d'un ministère, le plus souvent le secrétaire permanent (l'équivalent du sous-ministre canadien), est personnellement comptable devant le Comité des comptes publics de la régularité et de la rectitude des opérations financières et de l'optimisation des ressources du ministère. Il est de la responsabilité personnelle de l'agent comptable d'assurer la bonne tenue des livres et une administration prudente et économique, d'éviter le gaspillage et la dilapidation et d'utiliser efficacement et rentablement toutes les ressources disponibles[13].

S'il survient un désaccord entre le ministre et l'agent comptable, ce dernier doit exposer ses objections par écrit. Le ministre peut néanmoins passer outre, mais l'agent comptable est alors en droit de demander que le ministre lui enjoigne par écrit de prendre la mesure contestée. En pareil cas, les lettres échangées sont transmises au ministre des Finances ainsi qu'au contrôleur et vérificateur général. En cas d'enquête par le Comité des comptes publics, ce dernier statuerait alors que l'agent comptable n'assume pas personnellement la responsabilité de l'acte incriminé.

LE POUR ET LE CONTRE

L'éventualité d'une modification de la responsabilité des sous-ministres et de leurs rapports avec le Parlement a suscité un vif débat.

Les partisans d'un changement disent parfois qu'il ne ferait qu'officialiser l'usage et permettait de mieux définir les responsabilités, puisque les comités parlementaires s'efforcent déjà d'obliger les sous-ministres à rendre compte[14]. En outre, du fait que certains pouvoirs sont délégués aux sous-ministres, par exemple aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, ces derniers devraient être eux-mêmes comptables devant les comités parlementaires de l'usage qu'ils font de ces pouvoirs, au lieu de toujours comparaître au nom de leur ministre[15]. Les sous-ministres pourraient, comme les agents comptables du Royaume-Uni, être

---

(13) L'information sur l'agent comptable provient du site Web du Trésor britannique (http://www.government-accounting.gov.uk/current/content/ga_04_1.htm).

(14) Peter Aucoin et Mark D. Jarvis, *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : Un cadre de réforme*, École de la fonction publique du Canada, Ottawa, 2005 (http://www.myschool-monecole.gc.ca/ Research/publications/pdfs/p131_f.pdf).

(15) C.E.S. Franks, « Responsabilité et reddition des comptes pour les ministres et les sous-ministres au Canada », Mémoire présenté au Comité des comptes publics de la Chambre des communes le 11 janvier 2005.

appelés à se présenter *devant* le Comité des comptes publics pour répondre de leurs responsabilités, mais le ministre demeurerait pour sa part comptable *au* Parlement. Enfin, on affirme que les conséquences de prévarications, comme celles qui ont entaché le programme des commandites, risquent de compromettre la confiance de la population dans notre régime parlementaire. L'adoption d'un système analogue à celui des agents comptables du Royaume-Uni contribuerait à renforcer la gestion financière et à prévenir les abus(16).

Les détracteurs de cette thèse affirment que la doctrine de la responsabilité ministérielle, suivant laquelle les ministres rendent compte au Parlement et les hauts fonctionnaires comparaissent au nom de leur ministre, doit être conservée parce que notre système repose sur la responsabilisation des élus(17). Pour eux, les différences ne sont pas bien grandes entre les versions britannique et canadienne de la responsabilité parce qu'au Canada, les sous-ministres comparaissent devant les comités parlementaires pour répondre de la manière dont ils administrent leur ministère. En essayant de rendre les hauts fonctionnaires officiellement et directement comptables au Parlement, on risque de diviser les responsabilités des ministres et de brouiller la structure de responsabilisation. Certains auteurs estiment que la volonté de modifier la responsabilité des sous-ministres tient à des hypothèses irréalistes quant à la possibilité de séparer le volet politique du volet administratif(18). On entend aussi souvent dire que, en rendant les hauts fonctionnaires comptables devant les comités parlementaires, on les priverait de leur anonymat et on les exposerait à des attaques partisanes, ce qui risque de politiser la fonction publique(19). Enfin, certains craignent que, si les sous-ministres se mettaient à contester régulièrement les décisions de leur ministre en exigeant des instructions écrites, cela puisse porter atteinte au lien de confiance essentiel entre les ministres et leur sous-ministre(20).

---

(16) Franks (2004), p. 16 à 18.

(17) James R. Mitchell et Sharon L. Sutherland, « Relations between Politicians and Public Servants », dans Mohamed Charih et Arthur Daniels (dir.), *New Public Management and Public Administration in Canada*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada, 1997.

(18) Sharon L. Sutherland, « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Revue canadienne de science politique*, mars 1991, p. 91 à 120.

(19) Gordon Osbaldeston, *Raffermir la responsabilité des sous-ministres*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1989.

(20) Aucoin et Jarvis (2005).

PERSPECTIVES D'AVENIR

Dans son *Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires* d'octobre 2005, le gouvernement fédéral, alors dirigé par le Parti libéral du Canada, a réitéré sa défense de la doctrine traditionnelle de la responsabilisation tout en s'engageant à certains changements. Par exemple, le gouvernement se disait prêt à modifier la *Loi sur la gestion des finances publiques* pour conférer au sous-ministre des pouvoirs prévus par la loi plus explicites sur le plan de ses responsabilités de gestion sous l'autorité du ministre, y compris le pouvoir de signer les comptes[21].

Cependant, le Parti conservateur du Canada a promis dans sa plate-forme électorale de faire des sous-ministres les agents comptables de leur ministère et d'exiger que les ministres donnent des consignes écrites aux sous-ministres en cas de désaccord, consignes qui seraient communiquées au vérificateur général et au contrôleur général[22]. Après la victoire électorale des conservateurs le 23 janvier, il est à prévoir que ces changements seront intégrés à un projet de loi sur la responsabilisation fédérale.

La Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (la Commission Gomery) a aussi recommandé, dans son second rapport, que le gouvernement déclare explicitement que les sous-ministres doivent rendre eux-mêmes devant le Comité des comptes publics de l'exercice de leurs fonctions législatives et de leurs fonctions déléguées. La Commission a recommandé aussi l'établissement d'un processus permettant à un ministre de passer outre aux objections d'un sous-ministre au sujet d'une décision qu'il envisage, à la condition que la décision du ministre soit notée dans une correspondance envoyée au contrôleur général et communiquée au vérificateur général[23]. Ces recommandations pourraient rallier de nouveaux appuis à la démarche qu'envisage le nouveau gouvernement.

---

(21) Président du Conseil du Trésor, *L'amélioration constante de la gestion au sein du gouvernement du Canada – Notre engagement*, document de discussion, octobre 2005, p. 11.

(22) Parti conservateur du Canada, *Changeons pour vrai*, décembre 2005, p. 13 (http://www.conservative.ca/media/20060113-Platform-f.pdf).

(23) Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, *Rétablir l'imputabilité – Recommandations*, février 2006, p. 220 (http://www.gomery.ca/fr/phase2report/recommendations/index.asp).

LECTURES SUGGÉRÉES

Aucoin, Peter. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1995 (voir en particulier « Securing Accountability », p. 217 à 242).

Aucoin, Peter, et Mark D. Jarvis. *Moderniser l'obligation de rendre compte du gouvernement : Un cadre de réforme*, Ottawa, École de la fonction publique du Canada, 2005 (http://www.myschool-monecole.gc.ca/Research/publications/pdfs/p131_f.pdf).

Axworthy, Thomas.

- *Addressing the Accountability Deficit: Why Paul Martin's Minority Government Must Pay More Attention to the Three A's*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 2004.
- « La crise de la responsabilité au Canada », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 28, été 2005, p. 7 à 12.

Canada, Bureau du Conseil privé. *Guide du sous-ministre*, Ottawa, 2003 (http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/gdm-gsm/gdm-gsm_temp_f.pdf).

Canada, Conseil du Trésor. *Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens – Examen des responsabilités et des responsabilisations des ministres et des hauts fonctionnaires*, Rapport au Parlement, Ottawa, novembre 2005 (http://www.tbs-sct.gc.ca/ report/rev-exa/ar-er_f.pdf).

Canada, Parlement, Chambre des communes, Comité permanent des comptes publics. *La gouvernance dans la fonction publique du Canada : Obligation ministérielle et sous-ministérielle de rendre des comptes*, Ottawa, Communication Canada, 2005 (http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/38/1/parlbus/commbus/house/PACP/report/RP1812721/PACP_Rpt10/PACP_Rpt10-f.pdf).

Forcese, Craig et Aaron Freeman. *The Laws of Government: The Legal Foundations of Canadian Democracy*, Toronto, Irwin Law, 2005, p. 384 à 399.

Franks, C.E.S.

- « Not Anonymous: Ministerial Responsibility and the British Accounting Officers », *Administration publique du Canada*, vol. 40, n° 4, hiver 1997, p. 626 à 652.
- *Responsabilité et reddition des comptes pour les ministres et les sous-ministres au Canada, Mémoire présenté au Comité des comptes public de la Chambres des Communes*, Ottawa, 2005 (http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/Documents/38/1/parlbus/commbus/house/reports/PACP_RespAcc/PACP_RespAcc-f.pdf).

- « Responsibility, Accountability, and the Sponsorship Affair », *Revue parlementaire canadienne*, vol. 27, automne 2004, p. 16 à 18 (http://lpintrabp.parl.gc.ca/lopimages2/bibparlcat/6000/Ba388557.pdf).

Kernaghan, Kenneth. « Parliament and Public Servants in Canada: Ministerial Responsibility Reexamined », *Analyse de politiques*, vol. 3, été 1979, p. 383 à 396.

Mitchell, James R. « Reply to C. E. S. Franks », *Administration publique du Canada*, vol. 40, n° 4, hiver 1997, p. 653 à 657.

Osbaldeston, Gordon. *Raffermir la responsabilité des sous-ministres*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1989.

Savoie, Donald J. *Breaking the Bargain: Public Servants, Ministers, and Parliament*, Toronto, University of Toronto Press, 2003.

Sutherland, Sharon L. « Responsible Government and Ministerial Responsibility: Every Reform Is Its Own Problem », *Revue canadienne de science politique*, mars 1991, p. 91 à 120.

Thomas, Paul G. « The Changing Nature of Accountability », dans *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, sous la dir. de B. Guy Peters et Donald J. Savoie, Centre canadien de gestion, Montréal, 1998, p. 348 à 393.